

서  
기  
의  
크  
크  
크  
사  
사  
사

행정학의 흐름을 쉽고 빠르게 잡아주는

2025  
김종규  
ALL바른  
선행정학

01 총론 · 정책

필수전환 이후 달라진 출제경향과 고난도 영역 완벽 반영

## “2025 김중규 ALL바른 선행정학을 펴내며”

행정학은 이야기입니다.

그저 단편적인 지식의 집합이 아니라 공직에서 필요한 상식과 이론들이 거미줄처럼 연결된 한 편의 스토리입니다. 행정학의 바 이블, 선행정학은 편린적인 행정학 지식을 모아놓은 책이 아니라 방대한 행정학을 이야기처럼 연결시켜 재밌게 풀어나간 책입니다. 강의 또한 이야기처럼 스토리텔링 형식으로 쉽고 재밌게 전개되어 이해하기가 쉽습니다.

최근의 행정학 출제경향은 단편적인 암기위주의 정형화된 문제가 거의 자취를 감추고 새롭고 참신하게 응용된 문제, 종합형 문제, 스토리 문제, 추론형 사례문제, 새롭게 이슈가 되는 신경향 문제들이 다수 출제되고 있습니다. 따라서 이제 행정학을 체계적으로 이해하지 못하면 고득점이 힘든 상황이 되었습니다. 더구나 2022년부터는 9급 행정학이 행정직렬 필수과목이 되면서 난이도도 높아졌고 이러한 경향은 2023~2024년에 더욱 심화되었습니다.

2025 김중규 ALL바른 선행정학의 특징은 다음과 같습니다.

**첫째,** 국가7급이 PSAT으로, 9급 행정학이 필수과목으로 전환되면서 2022년 이후 9급과 7급 시험 모두 행정학 난이도가 부쩍 높아졌습니다. 높아진 난이도에 대비하여 내용을 더 깊이 있게 보완하였습니다. 특히 최근 법령문제 출제비중이 높아지면 서 난이도가 더욱 높아진 점을 감안, 법령문제에 대비한 보강에도 주력하였습니다.

**둘째,** 2022~2024년도 출제경향을 면밀히 분석하여 반영하고, 이를 바탕으로 내년도에 확장되어 출제될 영역까지 예측하여 내용을 선제적으로 보완하였습니다.

**셋째,** 최근 개편된 제도나 법령내용을 빠짐없이 반영하였습니다. 2022.1.에 전면 개정된 「지방자치법」과 「주민투표법」을 비롯하여 새로 제정된 「주민조례발안법」, 「공직자이해충돌방지법」, 최근에 개정된 「공공기관운영법」, 「공무원노조법」, 「지능정보화기본법」, 「정부조직법」(재외동포청, 우주항공청, 국가유산청 신설 등) 및 최근 행정학의 핫이슈를 빠짐없이 모두 반영하였습니다.

**넷째,** 9급 행정학이 필수로 전환되면서 과거보다 상당히 깊이 있게 출제되고 있는 점을 감안하여 입문강좌나 핵심적인 큰 줄기에서 약간 벗어난 디테일한 부분(법령조문이나 이론 각론 등)까지 완벽 보완하였습니다.

**다섯째,** 30여년간 유지되어 온 딱딱한 기본서의 틀을 벗어나 공부하면서 헛갈리는 부분들, 꼭 알아두어야 할 내용들, 암기법, 이해 위주로 공부할 부분, 암기 위주로 공부해야 할 부분들을 구체적으로 표기하여 편하게 볼 수 있게 편집하였습니다.

**여섯째,** 주제마다 반드시 알고 넘어가야 할 최근 대표기출문제들을 소개하였으며, 절마다 OX-지문풀이를 두고, 장마다 장 한 눈에 보기를 수록하여 절단위 복습과 장단위 복습이 유기적으로 연결되게 하는 것은 물론, 행정학의 큰 그림이 절마다, 장마다 선명하게 그려지도록 구성하였습니다.

**일곱째,** 기본서에 이어 곧 출간될 2025 김중규 기출문제 선행정학과의 유기적 학습이 이루어지도록 장·절 편제를 일치시키고, 전3권으로 분권 출간되었습니다.

**여덟째,** 2025 기출문제 선행정학과 부교재인 2025 선행정학 필기노트 기필고(기본서도 놀랄 필기노트), 2024 법령노트 선행정학과 함께 공부하신다면 학습효과를 한층 배가시킬 수 있을 것입니다.

**아홉째,** 선행정학의 모든 교재가 그렇지만, 특히 이번 2025 기본서는 수험생 여러분들의 의견을 최대한 반영하여 어려운 부분은 최대한 쉽게, 예시가 필요한 부분은 적절한 예시를 부연설명이 필요한 부분은 침묵으로 표기하여 알기 쉽게 수험생 여러분들의 눈높이로 구성하였습니다.

**열째,** 2025 기본서는 최근 9급 행정학이 필수과목으로 전환되고, 7급에 PSAT가 도입되면서 달라진 출제경향과 고난도 영역 등에 대비하여 새롭게 이슈화되고 있는 신경향 내용(재정준칙, 다양성 관리, 통합재정, 공공가치관리론, 넛지이론, 규제 개혁, 「지방자치법」 개정내용, 공공기관, 블랙스버그 선언, 행정재정립운동, 정책평가 실험실제, 지방재정분권, 지방사무 배분원칙 등)을 대폭 보강하였습니다.

**열한번째,** 마지막으로 최근 고난도 원인이 되고 있는 법령문제에 대비하여 그동안 빈출되어온 법령(「국가공무원법」, 「국가재정법」, 「지방자치법」 등) 외에도 부수적인 법령들까지 행정학 관련 법령 내용 중 중요한 내용은 가급적 반영하도록 노력하였습니다.

모쪼록 이번에 새롭게 출간된 2025 선행정학은 어떤 난이도에도 부족함이 없도록 완벽 대비할 수 있는 교재입니다. 모든 것이 올(ALL)바른 선행정학은 수험생 여러분과 저를 행정학이라는 연결고리를 통하여 더 끈끈하게 이어주는 소통의 장, 담론의 공간이 될 것입니다. 더욱 새롭고 완벽해진 모습으로 출간된 2025 선행정학으로 고득점으로 합격하시기 바랍니다. 아울러 이번 2025 선행정학 교정에 힘써준 카스파 수석 조교들이자 제자인 은선, 유리, 태현, 충환에게도 깊은 고마움을 전합니다.

선행정학은 대한민국에서 가장 쉽고 재밌고 명쾌하고 올바른 일등행정학입니다.

Return to 필수, Return to 중규

2024.6.12. 카스파 연구실에서

김중규

## 들어보고 실망없는 강의, 김중규 선행정학

**수석합격은 오롯이 선행정학 덕분이었습니다.** - 2023 국가직 9급 유태현 수석 합격생

초시 때 저는 다른 교수님의 강의를 들었습니다. 단편적인 암기 위주의 강의와 완급조절 없이 모든 내용을 한꺼번에 쏟아부듯 설명하다보니 길어지는 강의 시간에 지쳤고, 합격선과 거리가 매우 먼 60점대라는 점수를 받았었습니다. 그러나 재시 때부터는 김중규 교수님 선행정학 강의를 들으며 행정학이 주는 불안감을 극복할 수 있었습니다. 완급과 선후 조절을 통해 처음엔 큰 흐름과 핵심적인 내용만 압축적으로, 점차 깊이와 넓이를 넓혀 가시는 것이 효율적으로 느껴졌습니다. 또한 강의 때마다 교수님께서 해주시는 '완벽하게 하려고 욕심내지 마라'는 말씀을 믿고 당장 모든 것이 이해되지 않더라도 다음 커리큘럼에서 해결하겠다는 마음으로 묵묵히 학습을 했습니다. 교수님의 강의력이야 자타가 공인하는 부분이기 때문에 제가 더 드릴 말씀은 없겠지만, 수험 생활을 하며 가져야 할 마음가짐과 같은 부분에 있어서도 많은 도움을 받았습니다. 지금 여러분들도 마음에 걱정과 불안이 있으시겠지만 교수님의 강의와 말씀을 잘 듣고 따라가다 보면 어느새 합격에 가까워지게 된다는 점을 꼭 믿으시고 묵묵히 커리를 따라가 주셨으면 좋겠습니다.

**행정학을 위해서는 선행정학만큼 좋은 것은 없습니다.** - 2022 국가직 9급, 지방직 9급, 서울시 7급 장유리 합격생

저는 행정학 공부의 시작부터 끝까지를 김중규교수님 커리를 따랐습니다. 범위가 방대한 행정학 과목 특성상 괜히 개념이 모자랄 것 같은 걱정이 많이 되었는데, 김중규 교수님의 선행정학 커리를 따라오시면 너무 부족하거나 과하지 않게, 딱 수험적합적인 내용으로 공부할 수 있습니다. 처음 행정학을 공부하신다면, 강의를 들을 때는 그럭저럭 이해가 되더라도, 나중에 문제에 적용시키는 것이 어려울 것입니다. 1회독때는 모든 게 낯설고, 어렵고, 내가 이걸 제대로 알고 있는지 모르는데도 체크가 잘 안되는 게 당연합니다. 그러나 계속 반복해서 김중규 교수님의 커리에 따라 강의를 듣고, 오답 정리를 해보고, 단권화해보는 과정을 하다보면 어느새 머릿속에 자연스럽게 대략적인 큰 그림이 그려질 것입니다. 이 시점부터 본격적인 행정학 공부가 시작되는 것입니다. 정말 뻔한 말이지만, 행정학 실력 향상을 위해서는 '반복'만이 살길입니다. 그러니 초반에 어렵다고, 이해안된다고 포기하지 마시고(저도 그랬으니) 차분하게 한바퀴, 두바퀴... 책을 공부하다 보면 문제를 풀 때 선지 하나하나 설명할 수 있을 만큼 개념이 완성될 것입니다. 수험생의 노력, 김중규 교수님의 강의, 선행정학 교재만 있다면 무조건 행정학은 고득점이 가능합니다. 합격하실 수 있습니다.

**처음부터 끝까지 믿음을 주는 선행정학** - 2019 국가직 9급 이서은 수석 합격생

저는 처음 선택도 김중규 선생님의 선행정학이었고 끝까지 선행정학만 들었습니다. 행정학은 워낙 양이 방대하기 때문에 선택과 집중을 가능하게 해줍니다. 기본서는 시험에 빈출되는 순으로 A~D 등급으로 나뉘어 있기 때문에 중요한 것을 위주로 반복하고 공부하는 데에 많은 도움이 되었고 기출문제집 또한 문제마다 중요도순으로 별 개수가 표시되어 있어 수험기간을 많이 줄여 주었습니다. 그리고 선생님께서 매년 달라지는 시험 경향과 중요도에 따라 등급을 업데이트 해주셔서 믿음을 갖고 불안하지 않게 공부할 수 있었습니다. 무엇보다 선생님이 수업 시간에 해주시는 말씀들을 모두 유심히 들어 놓으시면 나중에 큰 도움이 되는데 강의 내용 중에 예로 드시는 내용들이 필기 시험에 나오기도 하고 면접에서도 많이 나옵니다. 행정현장의 실무 경험이 없는 저희로서는 수업을 통해 들은 이런 얘기들이 필기, 면접 더 나아가 합격 후에도 얼마나 큰 도움이 되는지 모릅니다. 행정학은 생소하고 암기할 내용이 많기 때문에 처음에는 힘들 수 있지만 나중에는 반드시 10분 안에 풀 수 있는 효과 과목이 됩니다. 김중규 선생님의 선행정학으로 합격 꼭 이뤄내시기 바랍니다.

## 수험생활을 버텨낼 원동력이 되었습니다.

2021.12 9급 이론반 수강생

결코 쉽지 않은 과목이 행정학이라던데, 저에겐 수험생활의 빛과 소금과도 같은 강의가 되었습니다. 선생님께서 쉽고 편하게 접근할 수 있도록 큰 그림을 그리고 흐름을 따라 확장 반복하여 강의 하시기 때문에 이 과목을 처음 접함에도 불구하고 내가 무엇을 공부하고 있고, 어느 부분이 중요한지 정확히 인지하면서 물 흐르듯 재미있게 공부할 수 있었습니다. 이 강의가 매력적인 이유 또 하나는 강의 중간 중간 선생님께서 들려주시는 생생한 공직생활 이야기와 인생에 도움이 되는 조언들입니다. 그 어떤 말보다 따뜻한 위로가 되어 수험생활을 버텨낼 원동력이 되었습니다. 좋은 강의 정말 고맙습니다.

## 명불허전, 행정학의 바이블... 선행정학 !

2017.7 이론단과 수강생

- 수험생의 입장에서 가르치신다. 너무 암기하려 하지마라. 신이 인간에게 주신 최고의 선물은 망각이라며 수험생들을 이해하고 포기하지 않게 격려하신다. 강사와 학생 이전에 인생의 멘토이자 선배로서 격려하시는 선생님께 반할 수밖에 없고 더 열심히 해야겠다는 의욕이 솟구친다.
- 몰입도가 높고 지루할 틈이 없다. 아무리 행정학적 지식이 많은 사람이라도 그 내용을 효율적으로 전달하지 못한다면 소용없는 일... 김쌤은 열정적으로 가르치시는건 기본이고 중간중간 유머와 비유, 일화를 섞어 지루하지 않게 수업을 진행하신다. 국내외 정치사회적인 이슈나 세상 돌아가는 이야기를 그때그때 수업내용과 적시적절하게 연결하여 소개해주신다.
- 휘발성이 강한 행정학을 오래 기억에 남도록 이해를 토대로 암기가 되게 해주신다. 이해가 수반되지 않는 행정학 공부는 수명이 오래가지 않는다. 그러나 선생님은 깊이 있는 설명으로 앞뒤 전체의 흐름을 잡아주시고 나서 세부적인 설명을 해주시므로 기억에 오래 남는다. 중요도 구분, 암기법 소개 등 수험생들의 부담을 최대한 줄여주려고 노력하시고, 중요한 부분은 이해가 될 때까지 몇 번이고 반복해주신다.

결론적으로 반드시 수험공부를 앞더라도 한번 들어보라고 추천해주고 싶은 이 시대의 명강의..공무원 시험과목 통틀어 최고의 명강의...명불허전 선행정학, 정말 감사합니다.

## 김중규쌤의 강의는 가히 신(神)의 경지에 달한 듯...

2018.3 9급  
행정학 이론단과 수강생

다년간의 공직생활로 행정학의 수험방향을 정확하게 집어내시고, 향간에 떠도는 행정학의 오해를 불식시켜주는 강의, 개념에 치우치는 듯 하면서도 문제를 풀면서 소위 말하는 스킬 두문자를 쓰면서 상업적 현실감을 키워주는 강의, 수업이 지겨울 듯 하면 허접한 연예계이야기나 타 강사 비방 이야기가 아닌 행정학과 연관된 국내외 정치·경제·사회·행정 주요 시사 이야기를 재밌게 곁들이면서 지루함을 없애주는 강의. 김중규 교수님의 강의는 가히 신(神)의 경지에 달한 것 같습니다.

## 행정학, 얼마든지 쉽고 재밌게 공부할 수 있다.

**암기(편법)가 이해(正道)를 이기지 못한다.**

1 암기는 쉽고 이해는 어렵다(?)는 생각은 착각이다. 이해가 선행되지 않은 암기는 고통이다. 처음에는 암기가 쉽지만 갈수록 어려워진다. 반대로 이해위주의 공부는 갈수록 즐겁고 쉬워진다. 이해가 정답이다.

**행정학은 시사적이고 유행을 탄다.**

2 제도 개선 및 법률 개정이 빈번히 이루어지면서 행정이론과 제도의 수명과 주기가 점점 짧아지고 있다. 때문에 행정학 시험도 출제경향이 비교적 자주 바뀌므로 문제 유행을 잘 살펴야 한다.

**기본개념부터 차근차근 이해하고 들어가면 쉬워진다.**

3 기본개념에 대한 정확한 이해가 바탕 되지 않고서는 절대 고득점 할 수 없다. 기본개념을 정확히 이해하면 암기도 쉬워지고 응용문제도 대처가 쉽다. 서두르지 말고 기본개념부터 이해해 나가야 한다. 겸손하고 낮은 자세로 한 걸음씩 접근해야 한다.

**단편적인 암기도 필요하지만 전체의 흐름을 파악해야 한다.**

4 최근 객관식 시험에서도 전체의 흐름을 연결하여 묻는 포괄적인 문제가 많이 출제되고 있다. 행정의 흐름에 대하여 잘 정리해두자. 특히 처음 시작할 때일수록 단편적인 암기에 치중하지 말고 전체적인 흐름을 이해하도록 하자. 숲 전체를 본 다음 나무를 보아야 한다. 그러나 모든 나무를 세세하게 다 볼 필요는 없다.

**문제의 경중과 논점을 잘 가려 공부해야 한다.**

5 행정학의 각 주제들은 나름대로 경중과 쟁점이 있다. 입법과정에서 쟁점이 되었다든지, 제도적으로 비판의 대상이 되고 있는 부분, 학계에서 뜨겁게 논쟁거리가 되어 있는 부분 등이 시험에 빈출된다. 이런 부분을 짚어주는 강의를 들어야 한다.

**최근 주변시험의 출제경향을 잘 분석해야 한다.**

6 행정학 시험문제는 유행을 탄다. 시험의 종류를 불문하고 최근 기출문제 동향에 밝아야 한다. 예컨대 9급의 경우 10년 전 국가직 9급 문제보다 작년도 7급이나 특채, 군무원 시험문제가 더 유용하다.

**각색이나 비약하지 말자.**

7 자기 편할 대로 각색하여 이해하지 말고 법률 등에 표현된 내용이나 학자들의 이론에서 사용하고 있는 용어를 그대로 정확히 알고 있어야 한다. 시험장에서는 그런 표현대로 지문이 출제된다. 아울러 논리적인 비약이나 주관적인 판단, 쓸데 없는 연관 짓기도 금물이다.  $A \rightarrow B$ ,  $B \rightarrow C$ 라고 하여  $A \rightarrow C$ 가 된다는 보장이 없다.

## 행정학, 9개월 만에 정복하기



	강의일정	특징	중점
이론종합 (입문)	· 주 2회 · 연중개설 (2개월완성)	· 행정학에 대한 기초이론 소개 · 행정학을 쉽고 재미있게 접근 할 수 있도록 유도하는 워밍업 강의	기초 입문 강의
이론단과 (심화)	· 주 3회 · 2개월 완성	· 7·9급의 각각 특징과 출제경향에 맞춘 깊이 있고 차별화된 강의 · 행정학에 대한 막연한 두려움을 자신감으로 바꿔 주는 강의 · 행정학 전반을 통찰할 수 있는 눈을 키워 주면서도 나올 것만 콕콕 찌어주는 강의 · 전체의 흐름을 잡아주면서 핵심을 명쾌하게 정리하여 점수로 연결시켜주는 강의	개념과 기본이론에 대한 깊이 있는 이해
기출문풀	· 주 2회 · 2개월 완성	· 7·9급 각각 난이도를 반영한 시험별 맞춤 기출문제풀이 강의 · 답만 알려 주는 것이 아니라 문제 푸는 방법을 알려 주는 강의 · 단원별 필수 기본문제 풀이로 기본이론 재정리 · 매주 단원별 모의고사 실시·해설을 통해 실전 감각을 유지해주는 강의	기출문제를 통해 이론을 더욱 심화시키고 문풀 감각 배양
압축·OX	· 각 주 1회 · 2개월 완성	· 기본적인 주요 이론을 다시 정리 하고, 쟁점별 출제포인트를 짚어주는 강의 · 각 쟁점과 연관된 기출문제를 연결시켜 풀이하는 입체적 강의 · 짧은 시간 안에 빠르게 압축해서 전반적인 이론을 꿰뚫어 볼 수 있는 강의 · 빈출지문에 대한 진위여부 판단능력을 길러주는 강의	요점과 핵심을 압축하고 빈출되는 부분을 O·X로 집중 정리
동형·헛총	· 각 주 1회 · 1개월 완성 · 매년 시험 직전 개설	· 7·9급 난이도와 경향을 반영한 실전모의고사로 점수 상승과 함께 자신감도 상승하도록 하는 강의 · 실전감각을 익히기 위해 실제 시험과 동일한 전범위 동형 모의고사 실시 · 헛갈리는 부분을 총정리하여 고득점 유도	중요 핵심이론 정리부터 마무리 모의고사 문제까지 총정리

# 이 책의 차례

2025 선행정학개론을 펴내며	ii
2014 선행정학을 펴내며	iv
합격후기	vi
수강후기	x
행정학 공부방법	xvi
행정학 수험플랜	xvii
2025 선행정학 커리	xviii
이 책의 특성과 보는 방법	xx

## 이 권

총론  
정책  
조직

### 제1장 행정학의 기초이론

#### 제1절 행정의 본질

01 행정의 개념	3
02 행정의 특성	8
03 공공재로서의 행정	9
04 행정의 변수	12
05 행정기능	13
06 행정과정	15

#### 제2절 행정과 환경

01 행정과 정치	17
시장실패 모형	21
우리나라의 정치·행정관계	23
02 행정과 경영	23
03 행정과 법	26
04 시민사회와 제3섹터·NGO	28
중간조직의 다양한 유형	29
사회적 기업	34
05 사회적 자본	35

#### 제3절 행정의 변천

01 국가와 행정의 변천	38
02 행정국가와 현대행정의 특징	40
03 신행정국가와 행정의 특징	43
진보주의 정부관 대 보수주의 정부관	45
04 후기산업사회(포스트모더니티)의 행정	46

#### 제4절 행정의 존재이유-시장실패

01 시장실패	49
외부효과의 종류	51
02 정부규제	52
03 행정지도	61

#### 제5절 행정의 한계-정부실패와 대응

01 정부실패	63
02 공공재의 적정 공급규모	66
03 감축관리 - 작은 정부론	68
04 공공부문의 민간화	70
바우처(voucher)	72
공급과 생산주체에 따른 공공서비스 공급방법	75
주요 민영화 방법별 장단점	76

#### 제6절 행정의 지향과 가치

01 행정과 가치	78
02 행정이념의 변천과 관계	79
03 행정의 본질적 가치	82
04 행정의 수단적 가치	89



# 제 1 장

## 행정학의 기초이론

- 제1절 행정의 본질
- 제2절 행정과 환경
- 제3절 행정의 변천
- 제4절 행정의 존재 이유 - 시장실패
- 제5절 행정의 한계 - 정부실패와 대응
- 제6절 행정의 지향과 가치
- 제7절 행정학의 특징과 체계
- 제8절 행정학의 주요 이론

## 이 장의 특성

이 장은 행정학이 시작되는 부분이니 당연히 생소하고 낯설 수밖에 없다.

행정학의 기본이 되는 주요 개념과 특성, 이념, 접근법, 행정학이론 등이 설명된다.

이 장에서 소개되는 내용들은 이어지는 장들을 이해하는 데 필수적인 내용이므로 잘 정리해야 한다. 그래서 늘 가장 많은 문제가 출제되는 부분이기도 하다.

이 장은 각종 이론들이 많다 보니 여러 가지 의견과 주장들이 분분하여 약간은 혼란스럽게 느껴지는 경우도 있다.

그러나 이 책에서 안내하는 대로 따라가기만 하면 길을 잃어버릴 염려는 없다.

## 이 장의 공부요령

이 장을 공부하는 요령은 마음을 비우고 편견을 버려야 한다. 행정학이라는 과목이 어떤 논리와 특성으로 전개되는지 원점에서부터 조심스럽게 접근해 들어갈 필요가 있다.

이 장에서 등장하는 용어와 이론모형들은 앞으로 다음 장에서도 계속 반복하여 등장하므로 탄탄하게 개념 정립을 해두어야 한다.

첫 단추가 잘못 끼워지면 고생하듯이 이 부분이 이해가 부족하면 계속 힘들어진다. 그러나 욕심을 버리고 천 리 길도 한 걸음부터 라는 말처럼 하나하나 벽돌을 쌓아올리듯이 차근차근 이해해 들어가면 자신감이 붙고 행정학이 재미있어진다.

첫 만남이 중요하다. 1장과 잘 사귀자...^^

## 분야별 출제비중



턱걸이나 팔굽혀펴기를  
100번 할 수 있는 가장 확실한 방법은  
한 번부터 하는 거다.



## 1.1 행정의 본질

절 한눈에 미리보기

제1절 행정의 본질	01 행정의 개념	B
제2절 행정과 환경	02 행정의 특성	D
제3절 행정의 변천	03 공공재로서의 행정	A
제4절 행정의 존재이유 - 시장실패	04 행정의 변수	D
제5절 행정의 한계 - 정부실패와 대응	05 행정기능	D
제6절 행정의 지향과 가치	06 행정과정	D
제7절 행정학의 특징과 체계		
제8절 행정학의 주요 이론		



“행정학은 단편적인 지식이 아니라 이야기 (스토리)이다.”

모든 이론들이 한 편의 장편소설처럼 연결되어 있으니 이야기처럼 생각하고 공부하면 흐름을 쉽게 이해할 수 있다. 흐름을 이해해야 전체가 보이고 전체를 볼 수 있어야 행정학에 대한 내공과 응용능력도 길러진다. 이러한 인식은 특히 행정학 입문단계에서 매우 중요하다.

### 01 행정의 개념

기출이력 | 2022 지방9급 등 총5회 B 85

#### 1 의의

##### 1. 개념 정의의 곤란성

- ① 행정 개념은 시(時)·공(空)에 따라 유동적이어서 한마디로 정의하거나 단일의 개념을 도출하기 어려움.
- ② 행정이란 국민들의 사회적 욕망(행정수요)을 충족시키기 위한 정부의 노력이나 활동
- ③ 행정의 어원인 administer의 개념에는 집행(관리)과 봉사의 의미가 담겨있음.

##### 2. 행정 개념의 다양성

- ① 넓은 의미 : ‘고도의 합리성을 수반한 협동적 인간노력의 형태’로서 정부에 의한 공(公)행정(public administration)과 기업에 의한 사(私)행정(business administration)을 포함.
- ② 좁은 의미 : 정부관료제를 중심으로 한 활동으로 ‘행정부의 구조와 공무원의 활동’으로 정의되며, 이 경우는 공(公)행정만을 의미

#### 1 관리

관리(manage)란 일이나 사무를 맡아 처리하거나 인력과 물자를 관리하는 것. 흔히 결정(정치)에 대비되는 집행(경영)의 의미로 사용. 행정(공행정)과 경영(사행정)의 공통점이기도 함.

(1) 공공가치실패론(B.Bozeman, 2002) : 시장메커니즘이 효율적으로 작동하고 있음에도 불구하고 시장은 사회가 필요로 하는 본질적 가치(공익, 정의, 형평, 대응성, 민주성, 책임성 등 공공가치)를 제공하지 못하므로 정부개입이 필요하다는 입장

(2) 공공가치창출론(Moore, 1995) : 민주적으로 선출되어 정당성을 부여받은 정부관리자들이 공공자산(국가권위, 정부조직, 정부예산 등)을 활용하여 시장에서는 공급될 수 없는 공공가치(공익, 정의, 형평 등)를 적극 창출·제공해야 한다는 이론  
 ⇨ 공공가치 창출전략으로 '전략적 삼각형 모형' 제시

**더보기**

● 최근 행정이론의 변천과 정부역할의 재정립

[1970]	신행정론	미국 격동기 문제를 해결하기 위한 가치와 실천, 적실성 강조(1968)
	정부실패론	미국 정부가 격동기의 문제들을 해결하지 못하면서 정부불신 초래
	감축관리론	석유파동 이후 나타난 작은 정부론
	공공선택론	Ostrom의 미국 행정학의 지적 위기(1973)
[1980]	신공공관리론	정부불신으로 신자유주의 기조 속에서 민영화 추진과 정치행정이원론 재등장(1982)
	전문직업주의	직업공무원의 재량권을 축소하고 정치적으로 임명되는 공무원 수를 증가 ⇨ 엽관주의 부활
	블랙스버그 선언	행정의 정당성과 직업관료제 옹호(1985) ⇨ 행정재정립운동의 토대
[1990]	행정재정립론	직업공무원제를 옹호하는 행정재정립운동(Refounding Movement) 등장 ① 스바라(Svara) : 기존의 정치행정이원론을 재해석하여 정책과정에서 공무원의 적극적인 역할 강조 ↳ 비판적 해석 ⇨ ∴ 정치행정이원론 ② 워름슬리(Wamsley) : 행정재정립론(1990) ③ 굿셀(Goodsell) : 정부재창조보다 정부재발견 강조
	정부재창조론	① 오스본 & 게블러는 정부재발견보다는 정부재창조 강조(1992) ② Clinton 행정부의 기업형 정부 개혁기반 : NPM을 적용하여 공공서비스 공급에 민간의 참여 강조
	뉴거버넌스	네트워크에 의한 민관협치(1996)
[2000]	신공공서비스	누구를 위한 행정인가? ⇨ 고객중심적 행정에 대한 새로운 연구 경향(2000)
	탈신공공관리	신공공관리론적 한계 극복 경향
	공공가치관리	공공가치실패론(2002)과 공공가치창출론

**2 네티이론**

(1) 의의

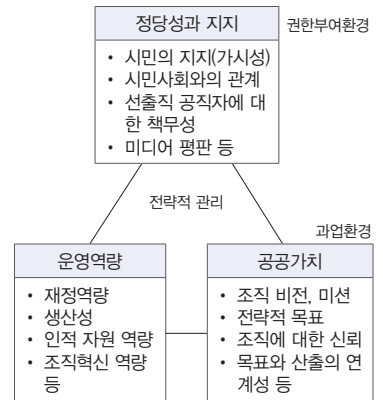
- ① 행동적 시장실패 해결을 위한 정부의 부드러운 개입 강조  
 ↳ 인지오류와 행동편향으로 인한 비합리적 의사결정
- ② 구성원의 올바른 선택을 유도하기 위한 자유주의적 개입주의  
 ↳ 도덕적 설득 X, 경제적 유인 X, 강압적 규제 X
- ③ 탈러(Thaler)와 선스타인(Sunstein)에 의해 2008년 이후 급부상(2017년 노벨경제학상 수상)

**1 공공가치창출론**

행정의 정당성을 부정적으로 접근하는 사회적 분위기(신공공관리론 등)를 극복하기 위한 대안적 접근법으로 탈신공공관리론에 해당

**2 전략적 삼각형 모형**

무어(Moore)는 공공가치창출론에서 공공가치의 전략적 창출을 위한 세 가지 연계모형, 즉 전략적 삼각형(strategic triangle) 모형을 제시. 전략적 삼각형이란 ① 정당성, ② 운영역량(관료역량), ③ 공공가치(비전, 목표의 실현)의 전략적 연계를 의미. 전략적 삼각형에서 공공가치 창출의 중재자는 집단시민임.



**3 블랙스버그 선언(Blacksburg Manifesto)**

블랙스버그 선언은 1985년 선언되었던 것으로 관료제에 대한 부정적인 시각은 관료제에 대한 이해부족에서 나온 것이라고 주장하면서 행정의 정당성이나 미국 관료제를 적극 옹호하였던 운동임. 즉, 행정의 정당성을 회복하려는 것을 주목적으로 하는 행정개혁운동으로 워름슬리(Wamsley), 굿셀(Goodsell), 울프(Wolf) 등이 참여하였으며 이는 1990년대 행정재정립운동으로 발전

**기출세크**

네티(nudge)의 특성으로 옳은 것만을 모두 고르면? 2022 지방7급

- ㄱ. 네티 방식으로 정책을 설계하는 것을 선택설계라고한다.
- ㄴ. 정책대상집단의 행동에 개입하지만 개인의 자유로운 선택을 허용한다.
- ㄷ. 네티는 디폴트 옵션 설정 방식처럼 사람들의 인지적 편향을 전략적으로 활용하는 정책수단이다.

- ① ㄱ, ㄴ                      ② ㄱ, ㄷ
- ③ ㄴ, ㄷ                      ④ ㄱ, ㄴ, ㄷ

모두 맞다.

답 ④

**OX로 정리하기** 제8절 행정학의 주요이론

- 01 과학적 관리론은 행정관리설, 관료제이론과 함께 미국 고전기 행정학의 기틀을 다졌다?
- 02 Taylor의 과학적 관리론은 인간을 지나치게 사회심리적이고 감정적인 존재로 인식한다?
- 03 인간관계론의 궁극적 목표는 조직 운영의 민주화가 아니라 조직의 성과 제고이다?
- 04 과학적 관리론과 달리 인간관계론은 인간을 자율적이고 능동적 존재로 보았다?
- 05 행태론은 자연현상과 사회현상을 동일시한다?
- 06 행태론은 정치행정사이원론으로서 행정에서 가치판단요소(정치적 요소)의 존재를 부정한다?
- 07 행태론은 가치평가적이고 규범적·실질적·질적인 연구를 강조하였다?
- 08 생태론은 행정현상을 자연, 사회, 문화적 환경과 관련시켜 이해하려 하였다?
- 09 개방체제는 정태적 균형을 추구한다?
- 10 개방체제는 엔트로피를 받아들이는 긍정적 엔트로피를 추구한다?
- 11 체제론은 변화와 발전을 설명할 수 있는 동태적 이론이다?
- 12 발전행정론은 이론적 과학성이 높고 투입기능을 중시했다는 평가를 받았다?
- 13 후기행태주의는 정책과학의 견인차 역할을 하였다?
- 14 후기행태주의는 논리실증주의 등 과학적 방법을 반대(배격)하였다?
- 15 신행정론은 미국 사회의 격동기의 국내문제를 해결하기 위하여 가치와 규범을 중시하며 등장하였다?
- 16 신행정론은 행정의 적실성(relevance)과 실천성(action)을 강조한다?
- 17 현상학은 객관적 존재의 서술을 위해 현상을 가급적 분해하여 분석하려 한다?
- 18 현상학에서 인간행위의 가치는 행위 그 자체보다 그 행위가 산출한 결과에 있다고 본다?
- 19 공공선택론은 공공부문에 경제학적 관점을 도입하여 시장실패를 설명하려는 모형이다?
- 20 공공선택론은 귀납적 접근법을 사용한다?
- 21 공공선택론은 방법론적 개체주의를 선호한다?
- 22 공공선택론은 정부를 공공재의 소비자, 국민은 공급자로 각각 규정한다?
- 23 티부가설은 외부효과와 이동비용은 없는 것으로 전제한다?
- 24 Niskanen에 따르면 관료는 한계편익곡선과 한계비용곡선이 교차하는 지점에서 공공서비스를 공급하려고 한다고 본다?
- 25 공공선택론에 따르면 정치인과 관료들은 개인효용함수에 따라 권력이나 예산규모의 극대화를 추구한다고 본다?
- 26 신제도주의는 구제도주의와 달리 제도를 법률로 규정된 공식적 정부에 한정한다?
- 27 제도의 형성과정에서 경로의존성을 중시하는 입장은 역사적 신제도주의이다?
- 28 제도를 이기적인 개인들 간 전략적 상호작용의 결과로 보는 것은 합리적 선택의 신제도론이다?
- 29 사회학적 신제도주의는 제도의 형성과 변화과정에서 외생적 선호와 공식적인 과정을 중시한다?
- 30 사회학적 신제도주의는 적절성의 논리보다 결과성의 논리를 중시한다?
- 31 나라마다 제도가 왜 유사해지지지를 중단면적으로 설명할 수 있는 것은 사회학적 신제도주의이다?
- 32 신공공관리론은 공공부문과 시장의 차이를 도외시함으로써 형평성 등을 고려하지 못한다는 지적을 받았다?
- 33 신공공관리론의 학문적 토대는 신고전파 경제학, 네티지이론은 공공선택론이다?

- 02 ... 경제적이고 합리적인 존재로 ...
- 04 인간관계론도 인간을 피동적인 존재로 봄
- 06 ... 부정하지는 않는다
- 07 ... 소홀히 하였다
- 09 ... 동태적 균형을 ...
- 10 ... 받아들이지 않는 부정적 엔트로피를 ...
- 11 ... 없는 정태적 이론 ...
- 12 ... 낮고 산출기능을 중시 ...
- 14 ... 반대(배격)한 것은 아니다
- 17 행태론은 ...
- 18 반대
- 19 ... 정부실패를 ...
- 20 ... 연역적 접근법을 ...
- 22 반대
- 24 관료가 아니라 정치인은 ...
- 26 ... 한정하지 않는다
- 29 ... 내생적 선호와 비공식적인 ...
- 30 반대
- 31 ... 횡단면적으로 ...
- 33 ... 네티지이론은 행동경제학 ...

<b>정답</b>	01 ○ 02 × 03 ○ 04 × 05 ○ 06 × 07 × 08 ○ 09 × 10 × 11 × 12 × 13 ○ 14 ×
	15 ○ 16 ○ 17 × 18 × 19 × 20 × 21 ○ 22 × 23 ○ 24 × 25 ○ 26 × 27 ○ 28 ○
	29 × 30 × 31 × 32 ○ 33 ×

### 1 위원회와 탈관료제(에드호크라시)

위원회는 임시위원회도 있으나 상설위원회가 많아 계속적·영속적·상설조직이라는 점에서 탈관료제 조직(adhocracy)으로 보기 어렵다는 견해가 있음.

### 2 자문위원회와 행정위원회의 비교

	자문위원회	행정위원회
근거	대통령령 이하	법률
상임위원	×	○
사무기구	×	○
존속기한	5년 이내	5년 이내 <sup>1)</sup>
행정관청적 성격	×	○
구속력	×	○
업무의 성격	전문성, 신중성	전문성, 신중성, 독자성, 상시성

1) 종래에는 행정위원회의 경우 존속기한이 없었으나 「행정기관위원회법」 개정(2023.11.)으로 행정위원회도 5년 이내 존속기한이 신설되었음.

### 3 자문위원회

「행정기관소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따르면, 한시적인 자문위원회는 5년 이내 존속기한을 설정해야 하고 행정기관의 장은 2년마다 위원회의 존속여부를 점검하여 행정안전부장관에게 제출하며, 행정안전부장관은 필요시 위원회 정비계획에 이를 반영하여야 함.

### 4 행정위원회

넓은 의미(강학상)로는 중앙행정기관인 위원회(6개)도 포함되지만, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 따르면 위원회란 행정기관의 소관사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위해 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관임. 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년 이내로 하여야 함. 그 중에서 행정위원회란 「정부조직법」 제5조에 의하여 행정기관이 소관사무의 일부를 독립하여 설치할 필요가 있을 때 법률로 설치하는 위원회를 말함(중앙행정기관인 위원회는 제외).

### 5 행정위원회의 기능

미국의 독립규제위원회도 넓게 보면 행정위원회에 속하며 ① 일선행정에 대한 규제기능 ② 준입법기능 ③ 준사법기능 ④ 정책·기획·조정기능을 수행함.

## 1 의의

조직을 의사결정자의 수에 따라 구분하면 독립형과 합의제가 있음. 위원회(commission)는 단독제·독립형 조직에 대응하는 조직으로서 민주적 결정과 조정을 촉진시키기 위해 복수의 구성원으로 구성되는 합의제 행정기관임. 19C말 미국의 독립규제위원회가 그 전형적 형태

## 2 특징

- ① 계층제 조직에 비해 수평화된 유기적·탈관료제적 조직의 일종<sup>1)</sup>
- ② 다수의 공직 내외 전문가들에 의한 결정이라는 점에서 행정의 민주성과 조정 촉진
- ③ 전문가의 참여로 행정의 효율성 및 전문성을 제고할 수 있는 분권적·참여적 조직
- ④ 주로 경제적·사회적 규제(요금, 고용, 임금 등 규제) 업무 수행
- ⑤ 행정국가의 출현으로 발생한 행정권의 비대화를 방지하기 위한 독립된 조직

## 3 위원회의 유형<sup>2)</sup>

### (1) 자문위원회<sup>3)</sup>

- ① 기관장이나 조직전체에 대한 자문에 응하는 막료기관적 성격의 합의제 기관. 공식적인 행정관청은 아님.
- ② 자문위원회의 결정은 영향력을 가질 수는 있으나 법적 구속력을 갖지 않음. 독립성이 미흡하고 비상임위원으로 구성되며 대통령령 이하로 설치

### (2) 행정위원회<sup>4)</sup>(관청적 위원회, 고유한 의미의 위원회)

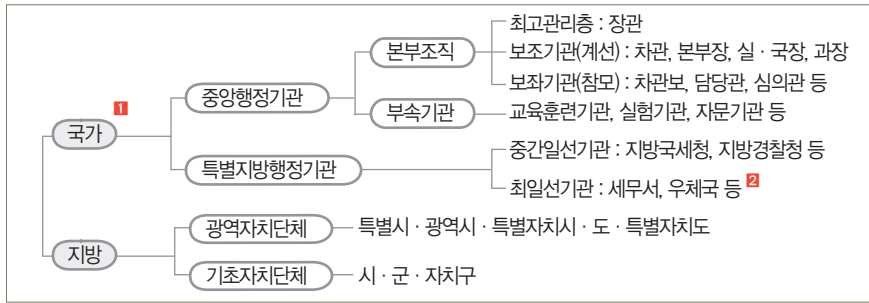
- ① 어느 정도 중립성·독립성을 부여받고 설치되는 행정관청적 성격의 위원회
- ② 준입법·준사법적 기능<sup>5)</sup> 등 결정이 법적 구속력을 가짐.
- ③ 법률에 의하여 설치되고, 최소한도의 사무기구와 상임위원을 둘 수 있음.

### 주의 [위원회 유형의 다양한 구분]

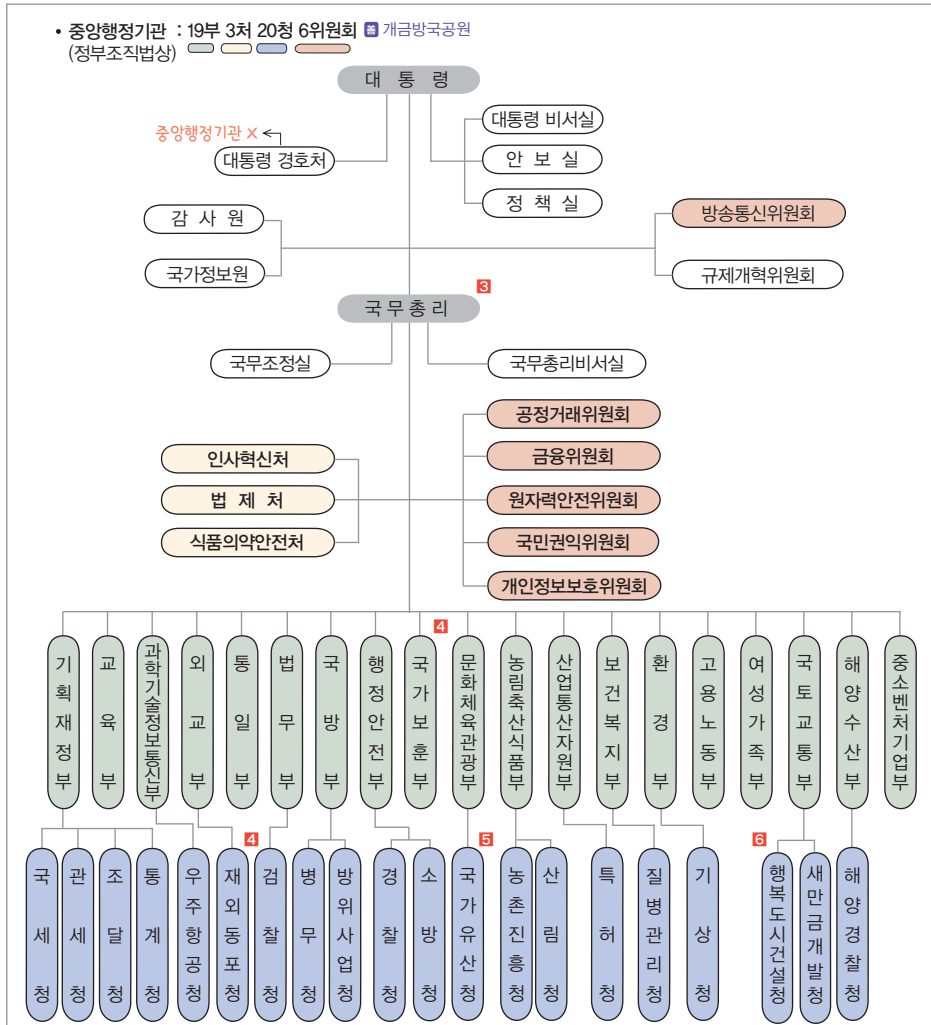
이론적으로는 위원회의 유형을 자문위원회, 조정위원회, 행정위원회, 독립규제위원회로 구분하기도 하지만, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」(2009 제정)에 따르면 자문위원회와 행정위원회로 이원화하도록 하고, 위원회의 설치 기준과 성격을 명확히 하고 있음.

- (1) 2원설(실정법) : 자문위, 행정위
- (2) 3원설(이론상) : 자문위, 의결위, 행정위

## 2 우리나라 정부조직 체계



### ● 우리나라 정부조직 현황(2024.6.27. 기준)

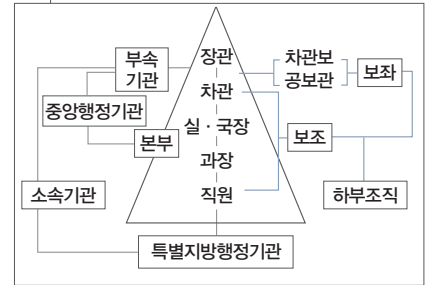


압기하기 **4** 국관조통

(1) 중앙행정기관 **7**: 국가의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 상설행정기관. 현재 4가지 유형이 있음.

① 부(部) : 소관사무의 결정과 집행, 부의 장은 국무위원, 부령 발동 가능

### 1 우리나라 국가행정기관의 체계



#### 2 자치단체 소속 특별지방행정기관

교육지원청, 보건소, 소방서, 경찰서 등은 중앙행정기관 소속이 아니라 자치단체 소속 특별지방행정기관임.

#### 3 국무회의와 국무총리

국무회의는 대통령, 국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성되며, 대통령은 국무회의 의장, 국무총리는 부의장이 됨. 반면 차관회의 의장은 국무조정실장(국무위원이 아닌 장관급)이 됨.

#### 4 국가보훈부 및 재외동포청 신설

윤석열 정부 들어 「정부조직법」 개정(2023.6.5. 시행)으로 국가보훈처가 국가보훈부로 승격되고, 외교부에 재외동포청이 신설되었음.

#### 5 우주항공청과 국가유산청 신설

윤석열 정부들어 「우주항공청의 설치 및 운영에 관한 법률」(2024.5.27. 시행)과 「정부조직법」(2024.5.27. 시행) 개정으로 우주항공청이 신설된 데 이어, 「정부조직법」 개정(2024.5.17. 시행)으로 문화재청이 국가유산청으로 개편되었다.

#### 6 행정중심복합도시건설청과 새만금개발청 등

행정중심복합도시건설청과 새만금개발청은 중앙행정기관의 전통적(이론상) 개념(관할의 범위가 전국에 미치는 상설행정기관)과 「정부조직법」이 아닌 개발법에 의하여 설치된 기관이라는 점에서 종래에는 「정부조직법」상 중앙행정기관으로 보지 않았으나 「정부조직법」 개정(2020.6.9.)으로 국민권익위 등과 함께 중앙행정기관에 포함되었음. 그러나 여전히 3청(행복도시건설청, 새만금개발청, 우주항공청)과 6위원회는 「정부조직법」에 의하여 직접 설치된 중앙행정기관은 아님.

#### 7 복수차관을 두는 부처(7개)

외교부, 국토교통부, 문화체육관광부, 기획재정부, 과학기술정보통신부, 보건복지부, 산업통상자원부 **4** 국문산기복과외-복수

#### 7 중앙행정기관

「정부조직법」 제2조에 따르면 "중앙행정기관은 이 법에 따라 설치된 부·처·청과 다음 행정기관(방송통신위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회, 개인정보보호위원회, 행정중심복합도시건설청, 새만금개발청, 우주항공청)으로 한다."고 규정하고 있음.

### 1 기초자치단체와 광역자치단체

기초자치단체가 본래적인 고유한 자치계층이라 면 광역자치단체는 보충적·보완적 자치계층임.

### 2 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」

행정안전부장관이 서울특별시의 지방채 발행의 승인여부를 결정하거나, 자치사무에 관한 감사를 하고자 할 때에는 국무총리에게 보고 또는 조정을 거쳐야 함. 또한 특별시와 중앙행정기관의 의견이 다를 경우 국무총리가 조정할 수 있음. 서울특별시장은 국무회의에 배석함.

### 3 광역시 요건

과거 인구 100만 이상의 시를 광역시로 승격시켜주던 정치적 관행이 있었으나 이는 「지방자치법」상 법정요건은 아님.

### 4 특별자치시와 기초자치단체

종래 「지방자치법」상으로는 특별자치시에 군과 자치구를 두도록 하고 있었으나, 개정 「지방자치법」(2022.1.13. 시행)에서는 「제주특별법」과 동일하게 이를 두지 않도록 하고 있음.

### 5 특별자치도와 기초자치단체

종래에는(2023.6.7. 이전) 특별자치도의 관할 구역 안에 특별자치시와 마찬가지로 시와 군을 두지 아니하도록 하였으나, 「지방자치법」개정(2023.6.7. 시행)으로 특별자치도에는 시와 군을 두도록 하되, 법률이 정하는 바에 따라 이를 두지 아니할 수 있도록 규정하고 있음. 따라서 제주특별자치도에는 「제주특별법」에 의하여 두지 않고 있으나 강원특별자치도(2023.6.11.)와 전북특별자치도(2024.1.18.)에는 두고 있음.

### 6 강원특별자치도(2023.6.11. 시행)

「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」이 제정(2022.6.)됨에 따라 강원도가 강원특별자치도가 됨(2023.6.11. 시행). 이로 인해 앞으로 자치조직권 확대, 재정 확대, 중앙부처사무 이양, 규제 완화, 특구 지정 등의 특례가 인정될 전망이다. 다만, 강원특별자치도의 경우 제주특별자치도와 달리 특별법에 의하여 종전의 관할구역을 그대로 유지하도록 규정하고 있으므로 시·군 등 기초자치단체가 존재함.

### 7 전북특별자치도(2024.1.18. 시행)

- ① 전라북도를 전북특별자치도로 변경
- ② 전북특별자치도에 행정상·재정상 특별지원을 할 수 있도록 하고, 전북특별자치도를 위한 국가균형발전특별회계 계정 설치, 자치사무 등의 위탁, 주민투표요건 완화, 공무원 인사교류 및 파견, 지역인재의 선발채용 등에 관한 특례 부여
- ③ 국무총리 소속으로 전북특별자치도 지원위원회를 설치하여 지원방안 마련에 관한 사항 등을 심의

## 3 광역자치단체와 기초자치단체

암기하기

### 1. 광역자치단체

(1) **의의** : 정부직할 자치단체로서 현재 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도가 있음. 원칙적인 법적 지위는 동일하나, ㉠ 특별시(서울)의 경우 수도로서 일부 특례를 인정받고 있고, ㉡ 특별자치시(세종)와 특별자치도(제주, 강원, 전북)의 경우도 자치권특례가 인정됨.

### (2) 종류

① **특별시** : 수도로서의 행정 특수성에 입각하여 그 지위·조직 및 운영에 있어 별도의 법률에 의하여 특례 2를 인정받는 시  
⇒ 「지방자치법」에 서울이 특별시로 규정된 것은 아님.

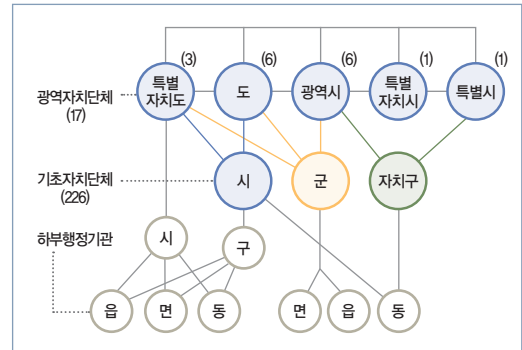
② **광역시** : 대도시 가운데 법률에 의하여 도(道)로부터 분리되어, 도와 동격의 지위를 갖는 광역자치단체 ⇒ 관할구역안에 자치구와 군이 있으며, 광역시의 요건이 법정화되어 있지 않다는 점이 문제 3

③ **특별자치시** : 특별법에 의하여 특별한 법적 지위를 부여받은 광역자치단체로서 관할구역안에, 기초자치단체를 두지 아니함. 4 ⇒ 현재 세종특별자치시가 있음.

④ **도** : 지방자치단체들 가운데 가장 넓은 자치단체로서 관할구역안에 시와 군이 있음

⑤ **특별자치도** 5 : 도 중에서도 특별법에 의하여 자치권이 광범위하게 인정되는 자치단체 ⇒ 제주특별자치도, 강원특별자치도 6, 전북특별자치도 7가 있음.

● 우리나라 지방자치행정 계층구조(2024.6.1. 현재)



### 주의 [자치단체의 종류·명칭과 근거법률]

어느 시를 특별시·광역시·특별자치시로 할 것이냐, 어느 도를 특별자치도로 할 것이냐는 「지방자치법」에 규정하는 것이 아니라 특별법을 제정해야 함. 「지방자치법」에는 자치단체의 종류만 규정되어 있음. 따라서 「지방자치법」에 규정되지 아니한 새로운 자치단체를 신설하려면(2012년 추가된 특별자치시의 경우처럼) 「지방자치법」의 개정과 특별법의 제정이 필요하지만, 어느 시를 광역시로 승격시키는 것은 「지방자치법」의 개정이 필요 없음.

### [결론]

- 자치단체의 종류 : 「지방자치법」
- 자치단체의 명칭 : 개별법(특별법)

### 2. 기초자치단체

(1) **의의** : 주민의 일상생활과 관련 깊은 최일선 자치단체로서 주민과 직접 접촉하며 풀뿌리민주주의를 구현할 수 있는 본래 의미의 자치계층. 현재 시·군·자치구가 있음.



### 1 GNP대비 지방재정 비율

GNP 대비 비율을 보면 2005년 기준으로 국가재정은 GNP의 25%이지만, 지방재정은 8%에 불과함.

#### 기술체크

지방재정의 세입항목 중 자주재원에 해당하는 것은? 2020 서울·지방9급 등 총4회

- ① 지방교부세
- ② 재산임대수입
- ③ 조정교부금
- ④ 국고보조금

재산임대수입만 자주재원에 해당한다. 재산임대수입은 실질적·경상적 세외수입에 해당한다.

답 ②

### 2 고향사랑 기부금제도

‘고향세’라고도 불리는 ‘고향사랑 기부제’는 자신이 원하는 자치단체에 기부하고 세금을 일부 돌려받는 제도로 지방자치단체는 해당 지방자치단체의 주민이 아닌 사람에 대해서 고향사랑 기부금을 모금·접수할 수 있음. 법인은 제외됨(법인인 고향이 없다). 정부는 고향사랑 기부금의 모금·접수와 고향사랑기금의 관리·운용 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 고향에 대한 건전한 기부문화를 조성하고 지역경제를 활성화함으로써 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 2022.12. 「고향사랑기부금법」(2023.1.1. 시행)을 제정하였음.

### 3 기금의 설치·운용

특정한 자금을 운용하기 위하여 필요할 때 조례로 설치·운용

## 4 우리나라 지방재정의 문제점과 방향

### (1) 문제점

- ① 국가재정 위주 : 지방재정(34%)보다는 국가재정(66%) 위주로 되어 있으며, 국세의 비중(79%)도 지방세의 비중(21%)보다 압도적으로 높음.
- ② GNP 대비 낮은 비중 : 지방재정의 국민총생산(GNP) 및 정부총지출에 대한 비율이 낮음. ■
- ③ 사무와 경비분담의 불일치 : 국가와 지방 간 사무분담과 경비분담이 불일치
- ④ 과세주권 결여 : 지방세법에 세목과 세율이 획일화되어 있어 지방정부의 독자적인 과세주권이 결여
- ⑤ 지방재정의 구조적 취약 : 소득과 소비에 따른 과세는 국세로 하고, 재산에 관련된 과세는 지방세로 하고 있는 체제하에서 지방재정은 본질적으로 취약
- ⑥ 교부세제도의 불합리성 : 교부세율이 낮고 유인지향적 배분이 미흡
- ⑦ 보조금제도의 불합리성 : 재정통제 및 재정불균형 심화
- ⑧ 세원의 빈곤과 편중 : 지방세원의 빈곤과 세원의 높은 지역적 편차
- ⑨ 의존재원의 높은 비중 : 재정분권 취약

### (2) 개선방향

- ① 국가재정위주의 재정체계를 지방재정 위주로 재편
- ② 법정외 조세 인정 또는 탄력세율제도를 더욱 확대하여 과세자주권 강화
- ③ 지방교부세율의 현실화와 지방교부세의 유인지향적 배분이 필요 ⇨ 지방세징수율, 조직·인력감축 등에 의한 경상비절감률 등에 따른 지방교부세를 차등 교부
- ④ 개괄보조금(포괄보조금, 프로젝트보조금)의 확대
- ⑤ 중앙정부의 재정통제를 완화하는 대신 주민통제는 강화
- ⑥ 지방재정 확충을 위한 주민들의 관심과 주민책임성 강화 ■

#### 더보기

#### ● 지방재정 운영과정 - 지방자치단체의 예산과 결산(지방자치법, 지방재정법, 지방회계법)

##### (1) 회계의 구분

- ① 일반회계와 특별회계로 구분
- ② 특별회계는 법률 또는 조례로 설치 ■

##### (2) 예산의 편성 및 의결

- ① 자치단체의 장은 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전, 시·군 및 자치구는 40일 전까지 지방의회에 제출
- ② 시·도의회는 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회는 10일 전까지 의결
- ③ 지방의회는 자치단체장의 동의 없이 지출예산의 금액을 증가 또는 새로운 비용항목 설치 불가

- ④ 자치단체의 장은 예산안 제출한 후 내용의 일부를 수정하려면 수정예산안을 제출할 수 있음.
- ⑤ 예산의 이송·고시 : 지방의회 의장은 예산안이 의결되면 **3일 이내**에 자치단체 장에게 이송하여야 하고 자치단체장은 이송받으면 **지체 없이** 시·도에서는 행정안전부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 보고하고 내용을 고시하여야 함(다만, 재의요구시에는 그러하지 아니함).
- ⑥ 성인지 예산서 : 자치단체 장은 성인지 예산서를 작성, 예산안에 첨부하여야 함.
- ⑦ 중기지방재정계획과 투자심사 : 자치단체 장은 예산 편성시 중기지방재정계획과 투자심사 결과를 기초해야 함.
  - 중기지방재정계획 : 자치단체의 장은 매년 5회계연도 이상의 기간에 대한 중기지방재정계획을 수립하여 예산안과 함께 지방의회에 제출하고, 회계연도 개시 30일 전까지 행정안전부장관에게 제출
  - 투자심사 : 자치단체의 장은 주요 사업에 대해서 미리 투자심사를 하거나 행정안전부장관 또는 시·도지사에게 의뢰하여야 함.
- ⑧ 타당성 조사 : 자치단체 장은 투자심사 대상 중에서 총사업비 **500억원 이상인 신규사업**에 대해서는 투자심사 전에 행정안전부장관이 정하는 전문기관에 의뢰하여 그 사업의 타당성을 조사하여야 함.
- ⑨ 예산의 내용(예산의 형식) : 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비를 총칭
- ⑩ 예산 과목 : 세입예산은 성질과 기능을 고려하여 장·관·항으로, 세출예산은 기능·사업 또는 성질별로 주요항목 및 세부항목으로 구분하고 주요항목은 분야·부문·정책사업으로, 세부항목은 단위사업·세부사업·목으로 구분
- ⑪ 예산총계주의 : 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 함. 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 함. 다만 현물출자 기금 등은 세입·세출예산 외로 처리 가능

### (3) 예산의 집행

- ① 계속비 : 자치단체의 장은 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있으면 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 받아야 함. 계속비로 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 **5년 이내**이며, 필요시 지방의회의 의결을 거쳐 연한 연장 가능
- ② 예비비 : 자치단체는 예산 외 지출이나 초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 하며, 예비비의 지출은 다음 해 지방의회의 승인을 받아야 함.
  - 일반회계와 교육비특별회계의 경우에는 총액의 **100분의 1 이내의 금액**을 계상하여야 하고, 특별회계는 총액의 **100분의 1 이내의 금액**을 예비비로 예산에 계상할 수 있음.
  - 재해·재난 관련 목적예비비는 별도로 계상 가능. **지방의회에서 폐지·감액된 항목에 대해서는 예비비 사용 불가**
- ③ 추가경정예산 : 자치단체의 장은 이미 성립된 예산을 변경할 필요가 있으면 추가경정예산안을 편성하여 지방의회의 의결을 받아야 함. **다음 경비는 추가경정예산의 성립 전에 사용할 수 있음.**
  - 국가 또는 시·도로부터 용도가 지정되고 소요전액이 교부된 경비
  - 국가 또는 시·도로부터 재난구호 및 복구와 관련하여 복구계획이 확정·통보된 소요 경비
- ④ 예산이 성립하지 아니할 때의 예산 집행 : 지방의회에서 새로운 회계연도가 시작될 때까지 예산안이 의결되지 못하면 자치단체의 장은 예산안이 의결될 때까지 다음 경비를 전년도예산에 준하여 집행 가능
  - 법령·조례로 설치된 기관이나 시설의 유지·운영
  - 법령·조례상 지출의무의 이행
  - 이미 예산으로 승인된 사업의 계속
- ⑤ 예산의 목적 외 사용금지 : 자치단체의 장은 세출예산에서 정한 목적 외의 용도로 경비를 사용할 수 없음.
- ⑥ 예산의 이용 : 자치단체의 장은 세출예산에서 정한 각 정책사업 간에 서로 이용할 수 없음. 다만, 미리 예산으로서 지방의회의 의결을 거쳤을 때에는 이용 가능

- ⑦ 예산의 이체 : 자치단체의 장은 기구·직제 또는 정원에 관한 법령이나 조례의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 관계 기관 사이에 직무권한이 변동되었을 때에는 예산을 상호 이체할 수 있음.
- ⑧ 예산 절약에 따른 성과금의 지급 : 자치단체의 장은 예산의 집행방법이나 제도개선 등으로 예산이 절약되거나 수입이 늘어난 경우, 절약된 예산 또는 늘어난 수입의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있음.
- ⑨ 예산의 전용 : 자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 정책사업 내의 예산액 범위에서 각 단위사업 또는 목의 금액을 전용할 수 있음. 전용을 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 지방의회에 제출하여야 함. 다만, 다음의 경우에는 전용할 수 없음.
  - 예산에 계상되지 아니한 사업
  - 지방의회가 의결한 취지와 다르게 예산을 집행하는 경우
- ⑩ 세출예산의 이월 : 회계연도에 그 지출을 마치지 못할 것으로 예상되어 명시이월비로서 세입·세출예산에 그 취지를 밝혀 미리 지방의회 의결을 얻은 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있음. 다음 경비는 사고이월비로서 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있음.
  - 회계연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 회계연도 내에 지출하지 못한 경비와 그 부대 경비
  - 공익·공공 사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령으로 정하는 경비
  - 경상적 성격의 경비로서 대통령령으로 정하는 경비

#### (4) 수입과 지출

- ① 지방세 : 자치단체는 법률로 정하는 바에 따라 지방세 부과·징수 가능
- ② 사용료 : 자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료 징수 가능
- ③ 수수료 : 자치단체는 그 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료 징수 가능
- ④ 분담금 : 자치단체는 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 그 이익의 범위에서 분담금 징수 가능
- ⑤ 세출의 재원 : 세출은 지방채 외의 세입을 그 재원으로 하고, 부득이한 경우에는 지방채로 충당 가능
- ⑥ 채무부담행위 : 채무부담의 원인이 될 계약의 체결 등의 행위를 할 때에는 미리 예산으로 지방의회 의결을 얻어야 함.

#### (5) 결산

- ① 출납폐쇄기한 : 자치단체의 출납은 회계연도가 끝나는 날 폐쇄함.
- ② 출납사무 완결기한 : 해당 회계연도 세입·세출의 출납에 관한 사무는 다음 회계연도 2월 10일 까지 마쳐야 함.
- ③ 결산서의 작성과 의회 승인 : 자치단체의 장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서를 작성하고, 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여, 다음 해 5.31.까지 지방의회에 제출, 지방의회 승인을 받아야 함.
- ④ 결산서의 보고와 고시 : 자치단체의 장은 결산 승인을 받으면 5일 이내에 시·도에서는 행정안전부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 보고하고, 내용 고시
- ⑤ 결산서의 구성
  - 결산 개요
  - 세입·세출 결산
  - 재무제표(주식 포함) : 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표
  - 성과보고서
- ⑥ 결산상 잉여금의 처리 : 자치단체는 회계연도마다 세입·세출 결산상 잉여금이 있을 시 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 뺀 잉여금을 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있음
  - 법률에 따라 용도가 정하여진 금액
  - 이월금

서울  
공  
사

2025  
김종규  
ALL바른  
선행정학

## 고객 HOT LINE

온라인 강의 [www.kaspa.co.kr](http://www.kaspa.co.kr) TEL. 02-532-5280~1  
[gong.conects.com](http://gong.conects.com)

오프라인 강의 공단기고시학원 TEL. 02-812-6521

펴낸날 2025판 2024년 6월 17일

펴낸이 김종규

펴낸곳 (주)카스파

주소 서울시 서초구 동광로39길 46(반포동) 해나하우스 B동 601호

도서문의 TEL. 02-532-5314

등록번호 제2015-000214호

ISBN 979-11-92405-50-6  
ISBN 979-11-92405-49-0(세트)  
값 49,000원 (전3권)

